

BGE 117 IA 233 vom 5. Oktober 1970

Bundesgericht (BGE), 1970-10-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_117 IA 233](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_117_IA_233)

FR: BGE 117 IA 233 du 5 octobre 1970

IT: BGE 117 IA 233 del 5 ottobre 1970

Regeste

Regeste Durchführung der Plebiszite, die zur Errichtung des Kantons Jura geführt haben; Art. 83 lit. b OG; Zuständigkeit des Bundesgerichts und Beschwerdelegitimation. 1. Zuständigkeit des Bundesgerichts zum Entscheid über ein Begehren eines Kantons, der mit staatsrechtlicher Klage i.S. von Art. 83 lit. b OG geltend macht, sein Gebiet sei aufgrund einer mangelhaft durchgeführten, eigenen Volksbefragung zu eng begrenzt worden (E. 2, 3a). 2. Die speziellen Bestimmungen des Zusatzes zur Staatsverfassung des Kantons Bern hinsichtlich des jurassischen Landesteils und der entsprechende Gewährleistungsbeschluss vom 5. Oktober 1970 unterstellen eine solche Streitigkeit nicht der bundesrätlichen Kompetenz (E. 3b). 3. Der Kanton Jura ist nicht dazu legitimiert, allfällige Abstimmungsfehler zu rügen, da er selbst nicht Stimmrechtsberechtigter ist und er sich nicht auf eine spezielle Norm berufen kann, die zu seinen Gunsten erlassen worden wäre (E. 4).

Erwägungen

E. 1

Saisi d'un recours (ATF 115 Ib 508) ou d'une action (ATF 106 Ib Ib 158/159 consid. 1b, ATF 102 Ib 314 ss), telle une réclamation de droit public, le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des écritures qui lui sont adressées.

E. 2

Aux termes de l' art. 83 let. b OJ , le Tribunal fédéral connaît des différends de droit public entre cantons, lorsqu'un gouvernement cantonal le saisit de l'affaire. Cette disposition légale a sa source à l' art. 113 al. 1 ch. 2 Cst. qui donne au Tribunal fédéral la compétence de connaître des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public. a) L' art. 113 al. 1 ch. 2 Cst. est demeuré inchangé depuis l'adoption de la constitution du 29 mai 1874. Il a été mis en oeuvre BGE 117 Ia 233 S. 239 tout d'abord par l'art. 57 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 27 juin 1874 (RO, nouvelle série, I, p. 117). L'alinéa 1er de cette disposition reprenait intégralement le texte constitutionnel. Son alinéa 2 précisait qu'entraient spécialement dans la catégorie des différends de droit public entre cantons les rectifications de frontières intercantionales, les questions d'application de traités intercantonaux et les questions de compétence entre les autorités de cantons différents, lorsque dans ces divers cas c'est un gouvernement cantonal lui-même qui nantissait le Tribunal fédéral de l'affaire. Commentant l'art. 51 de son projet, repris intégralement dans la loi, le Conseil fédéral avait indiqué que cette énumération n'était pas limitative comme l'attestait le mot "spécialement" (Message du 23 mai 1874, FF 1874, t. I, p. 989 ss, 1004). L'art. 175 ch. 2 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 22 mars 1893 (RO XIII, p. 457 ss, 501) a repris mot pour mot l' art. 57 OJ dans sa teneur de 1874. Sur la proposition du Conseil fédéral (art. 172 du projet), le législateur a cependant abandonné la

liste énumérative contenue à l'al. 2 de cet ancien texte (cf. Message du 5 avril 1892, FF 1892, t. II, p. 95 ss, 190). En vertu de l'art. 83 let. b de la loi fédérale d'organisation judiciaire dans sa teneur du 16 décembre 1943 (RO LX, p. 269 ss), le Tribunal fédéral connaissait des différends de droit public entre cantons lorsqu'un gouvernement cantonal le saisissait de l'affaire et qu'elle n'était pas de la compétence du Conseil fédéral en vertu de dispositions spéciales de la législation fédérale. Le législateur entendait ainsi faire une réserve expresse en faveur de la compétence du Conseil fédéral étant donné que quelques lois spéciales soumettaient certains de ces différends de droit public entre cantons à la connaissance du Conseil fédéral (Message du 9 février 1942, FF 1943, p. 101 ss, 143). Cette réserve concernait une demi-douzaine de textes législatifs parmi lesquels l'art. 705 al. 2 CC qui place dans la compétence du Conseil fédéral le droit de prononcer sans recours dans les conflits qui se produisent entre cantons à propos de la dérivation de sources (voir aussi l'énumération de ces conflits dans MAGRIT GUT, *Staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Kantonen und ihre Beilegung*, thèse, Zurich 1942, p. 60-67; WILHELM BIRCHMEIER, *Bundesrechtspflege*, Zurich, 1950, p. 301-302). Hormis cette précision rédactionnelle, le législateur n'entendait nullement donner un sens nouveau à la compétence constitutionnelle du Tribunal fédéral pour statuer sur BGE 117 Ia 233 S. 240 les différends de droit public intercantonaux; il s'est simplement demandé, sans résoudre la question, si l'art. 83 let. b OJ /1943 englobait également des contestations purement pécuniaires entre cantons (BOCN 1943, p. 100/101; BOCE 1943 p. 124/125). L'art. 83 let. b OJ a été modifié par une nouvelle du 20 décembre 1968 dont l'objet était la juridiction administrative du Tribunal fédéral. Alors que le Conseil fédéral n'avait prévu, essentiellement, que la modification des art. 97 ss OJ, le Parlement a supprimé la réserve expresse de la compétence du Conseil fédéral, introduite le 16 décembre 1943 à l'art. 83 let. b OJ. Il l'a fait sur une proposition de la Commission du Conseil national (BOCN 1967, p. 33/34; BOCE 1967, p. 348). Les travaux préparatoires ne donnent aucune indication sur les raisons de cette suppression littérale. Peut-être a-t-on considéré que cette réserve expresse n'avait plus sa place dans la loi, en raison de la portée à donner à l'art. 113 al. 2 Cst. qui réserve les contestations administratives à déterminer par la législation fédérale à la lumière de la nouvelle organisation de la juridiction administrative et du développement de la voie judiciaire directe de l'action administrative au Tribunal fédéral (cf. JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967, vol. II, p. 589, No 1639). La ratio legis de cette nouvelle teneur n'a cependant pas à être cernée de plus près, car il est toujours loisible au législateur de retirer au Conseil fédéral une compétence pour la confier au Tribunal fédéral chargé de résoudre ordinairement les différends de droit public intercantonaux lorsqu'il en est saisi par l'une des parties. b) Il résulte de ce rappel historique que la notion de "différends de droit public entre cantons" est restée la même depuis 1874. La plupart des conflits dont le Tribunal fédéral a été saisi à ce titre se sont limités effectivement à des questions de compétence de nature administrative ou fiscale. Les conflits de juridiction ont été particulièrement nombreux, notamment en matière de successions (cf. ATF I 69, VII 466, XI 20, XXIII 1461, 39 I 606, 56 I 450), de souveraineté fiscale (cf. ATF I 30, III 612, VI 72, XVI 471, XVII 20, XIX 41, XXI 4, XXIV 584, XXVI 15, XXVII 41 et 167, 47 I 509, 49 I 134, 63 I 164, 80 I 187), de for (cf. ATF VI 74, XII 68, 33 I 341, 58 I 233), d'assistance publique (cf. ATF IV 360, VIII 436, XXIII 1463, 31 I 407, 38 I 110 et 517, 39 I 61, 40 I 413, 47 I 521, 49 I 446, 50 I 125, 52 I 384, 54 I 328, 55 I 33, 58 I 43, 64 I 408, 66 I 169, 69 I 251, 73 I 233) ou d'entraide judiciaire intercantonale (cf. ATF XXV 346, 34 I 290, 48 I 437, 53 I 300, 85 I 106). Les autres BGE 117 Ia 233 S. 241

différents intercantonaux de droit public ayant donné lieu à une réclamation au sens de l'art. 113 al. 1 ch. 2 Cst. ont eu pour objet le tracé de frontières (cf. ATF XVIII 683, XXI 957, XXIII 1405, ATF 33 I 537, ATF 54 I 188, ATF 106 Ib 158), des questions relatives à la police des eaux (cf. ATF IV 42, V 189, ATF 33 I 335, 52 I 170, voir aussi ATF 57 I 391 ss), ou encore des activités publiques exercées sur le territoire d'un canton et risquant de menacer la sécurité des habitants d'un canton voisin (ATF 26 I 444, ATF 41 I 126 ss).

E. 3

Le Tribunal fédéral n'a jamais été appelé à statuer sur une réclamation de droit public d'un canton se plaignant de ce qu'un canton voisin entraverait l'exercice du droit de vote de ses citoyens, voire, comme en l'espèce, de la violation par un canton voisin des droits politiques des propres citoyens de celui-ci. Cela provient sans doute du fait que la protection du droit de vote est assurée en premier lieu par le recours de droit public au sens de l'art. 85 let. a OJ. Il n'est dès lors pas surprenant que l'hypothèse d'une réclamation de droit public pour entrave portée par un autre canton à l'exercice du droit de vote n'ait été évoquée ni dans les travaux préparatoires de l'art. 83 let. b OJ, ni dans la doctrine. a) La réclamation du 14 novembre 1985 serait donc inadmissible sous l'angle de l'art. 83 let. b OJ, si elle avait pour seul objet, comme ses conclusions le laissent à penser à première vue, l'exercice du droit de vote dans un autre canton. Ce n'est cependant qu'à titre subsidiaire que le canton du Jura invoque une atteinte à la liberté de vote des citoyens de la partie méridionale de la région jurassienne dont la majorité des électeurs a décidé qu'elle entendait demeurer bernoise. Il soutient à titre principal que son territoire est désormais circonscrit dans des limites plus étroites que celles qui auraient été les siennes si le droit du peuple jurassien à l'autodétermination avait été pleinement respecté. La réclamation vise à modifier la juridiction du canton du Jura par une extension de celle-ci à tout ou partie du territoire jurassien demeuré bernois - sous la seule réserve du district de Laufon. Cette requête est une réclamation de droit public d'un canton qui prétend en définitive à la souveraineté sur une partie du territoire et de la population d'un canton voisin; c'est là en effet l'un des objets visés aux art. 113 al. 1 ch. 2 Cst. et 83 let. b OJ. b) Le canton du Jura considère cependant que le litige qui l'oppose au canton de Berne relèverait de la compétence du Conseil fédéral en vertu des règles spéciales de l'Additif et de l'Arrêté de garantie. BGE 117 Ia 233 S. 242 aa) En vertu de l'art. 71 Cst., l'Assemblée fédérale exerce l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons. Il lui incombe notamment de garantir les constitutions et le territoire des cantons et de prendre les mesures nécessaires à la sûreté intérieure de la Suisse, le maintien de la tranquillité et de l'ordre (art. 85 ch. 7 Cst.). La tâche de veiller à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre, est dévolue aussi au Conseil fédéral par l'art. 102 ch. 10 Cst. Pour des raisons pratiques évidentes, la compétence de l'Assemblée fédérale est exercée concrètement par le Conseil fédéral, qui doit, selon la nature de son action, en référer le plus rapidement possible au Parlement (JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Commentaire de la Constitution fédérale, art. 71 No 41, 49 à 54, art. 85 ch. 7, No 90; FRITZ FLEINER/ZACCARIA GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich 1949, pp. 475 et 527). L'Additif a tenu compte de cette répartition des compétences pour obtenir la collaboration de la Confédération à la mise en oeuvre des scrutins d'autodétermination. L'art. 21 prévoyait que si l'Assemblée fédérale accordait sa garantie à l'Additif, le gouvernement cantonal devrait entreprendre des démarches auprès du Conseil fédéral pour qu'il ordonne les mesures nécessaires en vue d'assurer le déroulement régulier des consultations populaires, l'élection de la constituante et la votation concernant la nouvelle

constitution. Dans son Message du 26 août 1970, relatif à la garantie de l'Additif, le Conseil fédéral a rappelé que la mise en place de ces mesures incombait certes en premier lieu à l'Assemblée fédérale conformément à l' art. 85 ch. 7 Cst. , mais qu'elle était confiée, pour des raisons pratiques, au Conseil fédéral en vertu de la compétence subsidiaire qui est la sienne pour maintenir l'ordre public (FF 1970 II p. 557 ss, 563). Son projet d'arrêté accordant la garantie aux nouvelles dispositions de la constitution du canton de Berne relatives au Jura confirmait donc cette compétence dans un art. 2 que l'Assemblée fédérale a repris intégralement (FF 1970 II p. 1022). bb) L'Arrêté de garantie a ainsi précisé la portée concrète de la compétence du gouvernement fédéral en matière de politique intérieure. Sur cette base, le Conseil fédéral a adopté les arrêtés des 24 avril 1974, concernant le déroulement du plébiscite du 23 juin 1974 (RO 1974 I p. 887), du 18 décembre 1974, concernant le déroulement du plébiscite du 16 mars 1975 dans les districts BGE 117 Ia 233 S. 243 méridionaux (RO 1974 II p. 2214), des 15 mai et 9 juillet 1975, concernant le déroulement du plébiscite du 14 septembre 1975 dans des communes jurassiennes (RO 1975 I p. 903, II p. 1295) et du 16 septembre 1975, concernant le déroulement du plébiscite dans d'autres communes jurassiennes (RO 1975 II p. 1629). Ces ordonnances ont modifié ponctuellement le droit électoral bernois et institué une procédure spéciale de vote pour les différents plébiscites et l'envoi sur place d'observateurs fédéraux. Selon les art. 5, 11 et 16 de ces arrêtés, les réclamations des électeurs communiquées aux observateurs fédéraux avaient valeur d'une plainte au sens du droit électoral bernois. Elles devaient être remises sur-le-champ au président du bureau de vote compétent ainsi qu'au préfet. Le Département fédéral de justice et police était chargé de les transmettre ensuite au Conseil-exécutif dans un délai de quatorze jours. Ces textes ne laissent aucun doute sur les limites assignées à l'intervention purement préventive du Conseil fédéral dans les scrutins plébiscitaires. Les contestations relatives à la régularité du vote sont demeurées du ressort des autorités cantonales bernoises ordinairement compétentes pour trancher les contestations en matière de droit de vote, conformément aussi à l'art. 20 de l'Additif, qui précisait que sous réserve des dispositions spéciales et de règles éventuellement édictées par les autorités fédérales, le droit cantonal s'appliquait à la demande d'organisation d'une consultation populaire, à la consultation elle-même, ainsi qu'aux procédures qui lui feraient suite, le cas échéant. C'est d'ailleurs selon la procédure bernoise qu'a été traitée la contestation formée à l'encontre de la votation qui a eu lieu dans le district de Laufon sur le rattachement de ce territoire au canton de Bâle-Campagne ou son maintien dans le canton de Berne, et que le Tribunal fédéral saisi de divers recours de droit public fondés sur l' art. 85 let. a OJ a tranchée en dernier ressort (ATF 113 Ia 146 , ATF 114 Ia 427 ; ATF 117 Ia 41 . La fonction dévolue au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale par l'Additif et l'Arrêté de garantie a pris fin avec la validation du résultat des derniers plébiscites délimitant le territoire du nouveau canton. c) Le Tribunal fédéral est par conséquent compétent pour connaître de la requête du 14 mars 1985, traitée comme réclamation de droit public au sens de l' art. 83 let. b OJ . d) Il serait également compétent selon l' art. 85 let. a OJ pour connaître d'une contestation relative au droit de vote des citoyens. BGE 117 Ia 233 S. 244

E. 4

Il reste à savoir si le canton du Jura a qualité pour agir. Il faudrait pour cela qu'il puisse se prévaloir d'un droit dont il serait lui-même le titulaire, ou qui découlerait d'une norme édictée en sa faveur. a) Cette question devrait être résolue d'emblée par la négative si l'objet immédiat de la réclamation de droit public était une violation du droit de vote des électeurs concernés par les plébiscites. Il eût en effet appartenu aux citoyens d'agir dans ce but, cela

par la voie du recours de droit public au sens de l' art. 85 let. a OJ , qui n'est pas accessible aux organes de l'Etat (ATF 59 I 120 consid. 3). b) Une réclamation de droit public ne saurait se fonder sur une seule opposition d'intérêts de fait, mais elle doit avoir un appui juridique, c'est-à-dire se fonder sur la lésion d'intérêts protégés par les normes régissant le litige (ATF 106 Ib 158 consid. 1a, WILHELM BIRCHMEIER, op. cit., p. 285/286). Ces normes peuvent être des règles écrites, non écrites, ou coutumières du droit fédéral ou concordataire, voire des principes généraux du droit des gens applicables à titre subsidiaire (ATF 106 Ib 159 /160 consid. 3 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral examine librement et d'office l'application de ces règles de droit matériel (ATF 106 Ib 158 /159 consid. 1b). c) La Constitution fédérale énumère les cantons (art. 1er Cst. féd.), dont le territoire, la souveraineté et la constitution sont garantis par la Confédération (art. 5 Cst.). Le droit fédéral ne contient cependant pas de règles relatives à la création ou à la suppression de cantons (JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Commentaire de la Constitution, art. 1er, No 54 ss). Les principes démocratique et fédéraliste réclament pour de telles modifications le consentement des populations intéressées, l'approbation des cantons concernés, et la révision de la Constitution fédérale (idem, Nos 51 et 57; WALTER FETSCHERIN, Änderungen im Bestand der Gliedstaaten in Bundesstaaten der Gegenwart, thèse Zurich 1973, p. 64). En droit international public, le plébiscite - soit la consultation de la population d'un territoire déterminé sur la question de savoir si ce territoire doit ou non changer de juridiction étatique - est un corollaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui a trouvé son expression notamment à l'art. 1er ch. 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 (GEORG DAHM/JOST DELBRÜCK/RÜDIGER WOLFRUM, Völkerrecht, BGE 117 Ia 233 S. 245 2e éd., Berlin/New York, 1989, p. 374-376; CHARLES ROUSSEAU, Droit international public, 11e éd., Paris, 1987, p. 170-174; ALFRED VERDROSS, Universelles Völkerrecht, 3e éd., Berlin, 1984, p. 315-321, 599-602; DANIEL THÜRER, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, thèse Zurich 1976, p. 47/48). En l'occurrence, les plébiscites "en cascade", organisés dans les districts jurassiens du canton de Berne en 1974 et en 1975, sont fondés sur un texte de rang constitutionnel adopté par l'ensemble du peuple du canton de Berne dans ses anciennes frontières, et intégré dans la charte fondamentale de ce canton sous la forme d'un Additif revêtu par la suite de la garantie fédérale. Cette procédure est conforme au droit fédéral et aux principes généraux du droit des gens qui viennent d'être évoqués. d) Les scrutins litigieux ont été organisés à la suite d'une modification de la constitution du canton de Berne. En principe seuls la collectivité bernoise et les citoyens bernois pouvaient se prévaloir des règles internes destinées à régler l'organisation de ce canton, y compris la sécession d'une partie de son territoire et de sa population. Il en irait autrement seulement si le droit cantonal ou une convention avait créé des droits en faveur de tiers, par une stipulation pour autrui. Or, le droit bernois ne contient aucune règle édictée en faveur du nouveau canton, que celui-ci pourrait invoquer à l'encontre des autorités bernoises pour contester la régularité des scrutins plébiscitaires. De même, il ressort de l'Additif et des ordonnances adoptées par le Conseil fédéral dans le cadre de la participation de la Confédération à l'organisation des plébiscites, que ces votes d'autodétermination ont été régis par le droit bernois. On chercherait en vain une norme de droit fédéral permettant au canton du Jura de remettre en cause le processus qui a conduit à sa création. Au demeurant, l'ordre constitutionnel suisse confie aux électeurs eux-mêmes la tâche de se défendre contre d'éventuelles irrégularités du scrutin, par le biais du recours de droit public fondé sur l' art.

85 let. a OJ (cf. consid. 4a ci-dessus). C'est ainsi qu'ont été remis en cause les plébiscites concernant le district de Laufon. e) Le 24 septembre 1978, le peuple suisse et les cantons ont accepté que les trois districts septentrionaux du Jura bernois forment un nouveau canton au sein de la Confédération (FF 1978 II p. 1278). La modification des art. 1er et 80 Cst. est entrée en vigueur le 1er janvier 1979 (cf. l'Arrêté fédéral du 9 mars 1978 et l'art. 1er de l'ordonnance du 25 octobre 1978, RO 1978 p. 1580). BGE 117 Ia 233 S. 246 C'est depuis cette date que le Jura existe en tant qu'Etat. Or, les plébiscites dont le demandeur affirme qu'ils seraient entachés d'irrégularités sont antérieurs à son entrée en souveraineté. Le canton du Jura n'a donc en principe aucun intérêt juridiquement protégé à faire valoir à l'encontre du canton de Berne, pour ce qui concerne le déroulement des plébiscites qui ont conduit à sa création et à la délimitation de son territoire. Certes, le droit des gens admet qu'un Etat en gestation, assimilable au nasciturus selon le droit civil, puisse être reconnu, avant même sa création, comme un sujet de droit international. Il est ainsi arrivé qu'un Etat règle la cession d'un territoire déterminé avec les organes dirigeants provisoires de l'Etat non encore constitué définitivement. Mais ce procédé, fréquent dans une phase de décolonisation, présuppose l'existence d'une convention par laquelle un Etat renonce à exercer sa souveraineté sur une partie de son territoire pour la céder à un nouvel Etat à naître, et règle leurs rapports sur la base d'un accord avec les représentants désignés de l'Etat futur (cf. par exemple la convention passée le 6 décembre 1921 entre la Grande-Bretagne et les dirigeants républicains irlandais, préalable au Free State of Ireland (Agreement) Act de 1922, celle conclue le 17 octobre 1947 entre la Grande-Bretagne et le gouvernement provisoire de la Birmanie en vue de l'accession de ce pays à l'indépendance, et les traités liant le Portugal et les mouvements de libération de ses anciennes colonies africaines; cf. DAHM/DELBRÜCK/WOLFRUM, op.cit., p. 136 et VERDROSS, op.cit., p. 601). Rien de tel ne s'est passé en l'espèce. Le canton du Jura ne peut en effet invoquer un accord passé avec le canton de Berne ou la Confédération, lui donnant le droit de contester le résultat des plébiscites. En chargeant la Confédération de veiller au bon déroulement des scrutins, le canton de Berne n'a nullement agi de manière à conférer au futur canton du Jura un droit quelconque de se prévaloir d'éventuelles irrégularités électorales. Le canton du Jura n'étant pas titulaire d'un droit lui permettant d'obtenir l'adjudication de ses conclusions, sa requête doit être rejetée dans la mesure où elle est recevable.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.